

台湾民主看门道

陈孔立

对于台湾民主，人们有不同的看法。

有些人认为台湾实行的是民主制度。一般台湾民众最得意的是“民主选举”和“言论自由”，他们经常夸耀说：“我们可以选总统，你们连乡长都不能选。我们可以骂总统，你们呢？”

大陆也有不少人羡慕台湾的民主，“什么话都可以说，什么人都可以骂”。在电视上看到台湾“总统选举”的场面，十分兴奋，看到红衫军“倒扁”的阵势、陈水扁被囚禁，更是赞赏不已。

马英九声称，台湾已经获得“亚洲和世界民主的灯塔”的赞誉。不少人接受了这一观点。

但是，也有些人则认为台湾的民主乱糟糟，立法院打架，“总统”敛财，陈水扁贪污那么严重，却无法把他拉下台。什么两颗子弹、百万红衫军、马英九受审、陈水扁被抓，简直是一幕幕电视连续剧。政党恶斗，族群撕裂，乱象丛生，弊案连连，经济停滞，生活滑坡，正气不彰，邪气横行，社会动荡，民怨沸腾。这算什么民主？

他们引用新加坡政府资政李光耀的话说：台湾所展示的民主化，不是一个良好的范例。美国人过去赞扬台湾民主化取得进展，但他们现在看到它处于很尴尬的局面，这也证明美国人过去的观点是错误的。还有人引用美国前在台协会处长包道格的话说：台湾是“乱哄哄的民主”。

台湾民主究竟是怎么回事？是好是坏？是灯塔，还是乱象？

“外行看热闹，内行看门道”。应当说，多数人是外行的，各有自己的好恶和评价标准，以致公说公有理，婆说婆有理，谁也说服不了谁。还是听听内行人怎么说吧。

所谓“内行”，我想要有两个条件，一是了解台湾的真相，二是了解民主的真谛。只了解台湾的情况，不了解民主的含义，就没有衡量的标准；只了解民主的理论，而不了解台湾的真实，就不知道民主制度在台湾究竟是怎么实践的，有

没有变样甚至背离，也就无法得出正确的判断。

本文试图选取几个侧面，整理和介绍一些内行的看法，希望有助于在“看热闹”的基础上更进一步：“看门道”。

应当指出“内行”们的看法也不是一致的，这涉及各自的政治立场，对民主的认知，对台湾现实的情感等等，因此，究竟孰是孰非，还要靠各人自己去判断。

程序民主

民主的重要特征就是按程序办事。程序化是民主的一个重要原则。程序化是民主的制度化、法律化。台湾在选举程序、立法程序、行政程序、司法程序、监督程序方面都已经有了制度化、法律化的建设。

选举程序已经落实。在选举时，做到“一人一票，票票等值”，少数服从多数，哪怕多了一票，就算赢，没有选上，只能服输，大家没有话说。“总统”“立委”以及县市长多少年选一次已经确定。还制定了“选罢法”。所以，有人说，台湾已经做到“投票民主和选举政治”，做到“程序正义的选举”。选举形式已经确立，程序的公平性受到尊重。

立法程序、司法程序、行政程序、监督程序也都制度化了。在这个基础上，台湾做到言论自由，集会结社自由，宗教信仰自由。人们可以抨击当权者，可以曝光种种内幕，开展种种政治辩论。台湾已经改变官本位，人民不怕官员，而政府官员却担心民众的不满。特权受到限制，一般来说，民众不必效忠于任何政党，不必讨好任何人。

民主必须符合程序，必须是多数人意志的表达。不通过民主程序做出决定，而由某个人或某种势力决定，就不是民主。由于台湾有了程序民主，就有了民主的正当性。

但是，有了正当性，不一定会有合理性。是否有民主的合理性，还必须通过民主实践的过程来考察与检验。

民主选举

现在,有许多人将选举制度健全与否作为衡量政权合法性与民主程度的最重要标准。台湾已经有了选举制度,从选举法规、直接选举的范围、选举的方式、秘密投票的范围、候选人产生的方式、候选人的差额、选民登记率、实际参选率等方面的指标来看,似乎都已经上了轨道。不少海外人士都极力称赞台湾通过了民主发展过程中最艰难的“两次政党轮替考验”,确立了人民可以通过民主选举当家作主的体制。

可是,如果只看制度,而不了解选举的实际,就不会发现问题的所在。当然,在选举过程中,有正面的民主的表现,也有负面的不民主的表现,需要做全面的客观的考察。

有一位自称观察台湾民主选举 20 年的人,认为台湾民主选举的规模不逊色于世界上任何民主社会。台湾的变天、政党轮替没有流血,更令他赞叹不已。

而曾经担任台湾“中央选举委员会主任委员”达 10 年之久的黄石城却公开说出:“台湾的民主是骗人的”。我对他说:你这个说法确实是石破天惊。

他指出:台湾现在的民主选举根本是不断的黑箱运作、是幌子,说穿了都是骗人的,这算哪门子的“深化民主”?台湾人民不断被蓝绿阵营绑架,蓝营过去执政搞蓝色专制,绿营上台后同样搞绿营专制,被绑架的永远是台湾人民。

他说:“民主政治应当是议会政治”。可是议会中的“立委”、议员选举主要靠买票,这是“钱主”而不是民主。钱的来历有问题,主要来自黑金。黑道介入选举,起先是助选,后来自己人出来竞选,选上以后就“漂白”了,可以对自己的帮派带来好处。因此,历次选举选出了有不少具有黑金背景的人。不仅县市议会有,“立法院”也有,而且有时还占有相当大的比重。黑道还操纵选举,用小流氓对付对手,让对手无法选举。还有用“搓圆子汤”的办法,拿钱给对手,或讲条件,给予其他好处,迫使对手自动退出选举。

至于“贿选”问题,在台湾是众所周知的事。黄石城指出:台湾 1000 多万选民中,有 600—700 万人接受贿选。台湾民众把选举看做是“收冬期”,立委一票 1000 元,一户 6 人,如果当地有 20 人参选,每户可得 9 万元。没有拿到钱是不会去投票的。所以,没有财力的人,休想得到提名。据说有一位靠“形象”取胜的“立委”,在选举中也花了 2500 万元,传单、宣传、工作人员的“便当”(盒饭)等等都要花钱。有些候选人办了“流水席”,免费提供吃喝,要花多少钱更

是无法估算了，难怪有人因为选举而破产。

黄石城说：主导台湾政治的是“樁脚政治”，只要樁脚多、钞票多，就能高票当选。有人说，2004 年立委选举很“干净”，实际上“形象不佳而光靠贿选高票当选者大有人在”。花了钱选举，选上了就要设法“捞回来”。立委是领全薪的，并支应助理及其他费用，理应专任职务，可是据统计，竟有三分之一立委兼任 176 个营利事业职务，以立委身份职权谋取庞大的不当利益。正因为如此，在民调中有高达 70%左右的民众认为，大多数立委只关心自己利益。

这位内行人告诉大家：选举是否民主，不能只看制度，而要看选举的结果。只要把当选的人逐个加以研究，看看究竟什么人当选，就知道选举是否民主了。“台湾政治由那些贿选而当选的政客主导”。“台湾民主选举是反淘汰”。“贿选不除，就只能是假民主。”

这是一位对台湾选举最内行的人，对台湾“民主选举”做出的评价，值得大家深思。实际上，选举的可操纵性与选举结果的非理性，是竞争性选举普遍存在的局限性，事实已经证明台湾也无法例外。

言论自由

台湾的言论自由被看做是台湾民主的重要标志之一。电视名嘴，尖锐抨击时政，政论节目，挑动蓝绿对抗，什么话都敢说，什么人都敢骂。人人都有言论自由权。这是民主的表现吗？

一位内行人指出：“每个人都认为只要是针对邪恶的威权，乱骂造谣都没关系。这是反抗威权时代所留下的文化，这种文化后来就渗透到政治和媒体里面。”“在全世界看不到一个社会的言论、政治、报纸、电视，不客观的报道，不客观的评论，会像台湾那样胡作非为。”台湾社会具有一种“无法无天”的特性，“每个人都有意见，每个人都敢讲，意见不通、很不专业都敢讲，媒体也不负责任。‘无法无天’表面上很自由、很多元，但自由、多元是假象，有力量的人才占到便宜。”

还有人指出，台湾执政当局可以通过各种办法控制媒体。在陈水扁当权的时候，新闻局以“强化政策宣导”为名，将近 600 万元的广播电台宣传预算拨给亲

绿的电台。政党与政治人物可以用钱购买时段、版面，操纵媒体，为特定和政治目的效力。“媒体不但不监督执政者，反而为他们背书、辩护，被御用，被收买”。

2005 年马英九曾经批评民进党当局的新闻局处罚 TVBS 是“干涉言论自由”。现在蔡英文提出台湾要设“言论自由日”则是对现在执政当局的一种讽刺。最近围绕着“纪念郑南榕”与“郭冠英事件”而引发的争议，也是对台湾“言论自由”的一个检验。

一位过去参加过台湾民主运动的人士指出：现在和政治环境好像比以前宽松，实际上更加狭窄，媒体被垄断，新闻娱乐化，许多知识分子成为风派，忙于追求名利。过去知识分子敢于发出不平之鸣，还有一定的风格与风度，现在有良知的知识分子敢讲真话就会被抹黑。

责任政治

所谓“民主政治是责任政治”，执政者、政务官要负起行政责任、法律责任、道德责任与政治责任。

民进党执政时期最大的问题是“少数政府”。按照民主政治的原则应当是多数党组阁，可是 2000 年民进党依仗战胜国民党的气势，根本不把仍然占据立法院多数的国民党放在眼里，开始还让国民党人唐飞担任行政首长，不久就“搬掉石头”，由民进党人全面执政。这种多数与少数地位的颠倒，可以说是台湾民主的一大特色。

陈水扁“有权无责”是台湾责任政治的另一个特色。执政当局无视责任政治的现象普遍存在。台湾文官制度不健全，无法界定政治责任与行政责任，造成政治纷乱与社会不安。政务官不讲真话，有一位官员因“真话不能说，谎话不敢说”而辞职。有人指出：“税金是你收的，钱是你用的，资源是你在分配，责任当然要你负”。可是从民进党执政以来，只会怪罪于在野党，而把自己的责任推托干净。

另一位批评者指出：统治者对责任政治根本从不介意，亲信出了再大的问题，也强力挽留，不是亲信却因小错而下台。“责任政治”成为“说说罢了”的语言

游戏。

对于民进党“少数政府”在执政中出现的问题，人们也曾提出批评，但是，当人们批评民进党执政当局政绩不彰时，民进党却说“国民党有人才不给我们用”；当国民党在立法院进行监督权时，民进党却说“国民党输了不甘心”；当人们批评台湾经济恶化时，民进党却说“台商钱进大陆、债留台湾”“国共合作打压台湾人”，而作为执政党则似乎什么责任都不必负。

当红衫军发动“倒扁”运动时，台湾有不少人认定陈水扁肯定会被拉下台。一位著名评论家指出：陈水扁如果被拉下台，就可以说明台湾的民主政治不是用选举方式选皇帝，对于无能而贪腐的统治者，人民可以通过各种合宪合法的方式要他下台。当时有一位台湾名嘴来到大陆，预言陈水扁将在八月中秋之前下台，我对他说：按照台湾的“法律”，你们无法拉他下台。事实果然如此，尽管面对巨大的压力，陈水扁不必担负任何法律责任、道德责任与政治责任，在他的任期未到之前，台湾人民对他无可奈何。

如果以“责任政治”来检验台湾的民主政治，你将会得出什么样的结论呢？

政党政治

所谓“民主政治是政党政治”，政党通过选举获得执政权，也可以通过选举实现“政党轮替”。失败者成为在野党，对执政者实行监督。在这些程序层面，台湾基本上已经做到了。

但是，内行人指出台湾在政党政治实践过程中，存在不少问题。

“执政党负有施政得失成败的责任，在野党负监督制衡的责任，这是民主政治的常轨”。可是，台湾执政党与在野党“角色错乱”。在陈水扁统治时期，民进党“执政党不像执政党”，国民党“在野党不像在野党”。“国民党还是以执政者的姿态问政，无法扮演在野监督与制衡角色”，在立法院占多数的情况下，主导权却操在民进党手中。“民进党无治国经验，又缺乏人才”，所用的多是“酬庸”“金主”及助选有功的人，轮流更换，毫无政绩可言。“朝野对立、政党恶斗、治理不善，乃至社会分裂等等，让不少人对于台湾民主政治的未来，产生了部分的怀疑与失望”。“政党之间缺乏良性竞争与互相信任的基础，更是造成政

党政治恶质运作的结局。”

由于政党恶斗，执政党表现得越不好，在野党越高兴，政治人物与蓝绿名嘴互相攻击，制造对立，给民主政治带来极大的伤害，以致许多民众对公共事务“只有党派立场，而无是非辨别”。在立法院中，用“呛声文化”取代“异议政治”，不需要有价值的论述，不进行有意义的辩论，而以“卖台”“不爱台湾”的非理性手段“骂倒”对方，以致族群对立、政治分歧日益极端，形成分裂敌对的“五十对五十的社会”，让社会经济付出了沉重的代价。

无论执政党还是在野党，都缺乏党内民主。国民党尚未改变为民主政党，民进党执政以后“民主面貌变得模糊不清”，经常是陈水扁一人专断，不受党内任何制约。

其所以造成这样的局面，有人说是由于“台湾是帮派式的政党”，只顾追求个人利益和帮派利益，只关心选票，而不为全民福祉着想。

决策民主

决策民主是民主政治不可或缺的一个部分。听取多方意见，尊重少数意见，公平处理各方的利益，才能做出正确的决策。对于重大决策的过程，民众有权了解、参与和监督。在民进党执政时期举办过两次“公投”，表面上体现了决策民主，实际上是由统治者发动的民粹政治，企图超越现有体制，即以体制外的手段，达到其政治目的。但两次公投都以失败告终。

在李登辉当权时期，没有决策民主。国民党的“中常会”从来就不是决策机构，甚至许多党政高层人士都不能参与决策，其中包括党的副主席、“副总统”、“行政院长”等人。李登辉的重大决策诸如“直接民选”“戒急用忍”“冻省”等等，都是由他本人与他的智囊做出的。

陈水扁更是实行“以人领政”“以政领党”的“寡头决策”。党主席及高层官员都被排除在外，“行政院长”只能成为“总统”的幕僚长。在谢长廷担任民进党主席时，我对他说：我发现你们的“九人小组”并不是决策机构，因为陈水扁的许多重要决策，你都没有参与。当年民进党内青壮派针对“扁强党强，扁弱党弱”的状况，曾经提出批评：“强人的意志展现，使得党内逐渐丧失既有的价值

批判力；强人的魅力领导，也逐渐磨灭了党内的政策创造力。”

马英九上台以后，执政团队中有人指出，决策仍然是在“小圈圈里运作”，“运用国民党智库进行体制外决策”，以致某些决策连国民党主席、荣誉主席以及“副总统”等人事先都无从得知。

台湾当局的决策经常缺乏民意基础，也未经充分论证，甚至连高层人士也无法参与，而且往往抛开体制内的决策系统，由“小圈子”决策，甚至不顾反对意见，一意孤行。用决策民主的检验，台湾的民主政治也有很大差距。

总体评价

如果把“普选”“一人一票”“政党轮替”称为民主，那么，台湾基本上做到了。台湾人民也把“总统直选”看做是当家作主的体现，把不流血的“政权转移”看做是民主政治的胜利。有人甚至鼓吹台湾经历了“第二次政党轮替”已经进入民主的巩固期。台湾民众与以往“一党专制”的威权体制相比，认为台湾民主已经获得巨大的成功。台湾已经走上民主政治的不归路，大多数人都认同现有的民主制度，认同民主的基本价值，认为民主已经“形塑”成为台湾人民的生活方式。

当然，人们也看到台湾民主的不足，看到民主给台湾社会带来的负面影响，体会到民主化多元化让台湾人民付出的代价。

因此，台湾民众一方面认为“民主还是一个最好的制度”，仍然坚持民主信念与民主价值，要沿着民主政治的道路走下去；另一方面则对近年来的民主实践表示不满，根据民调，这项满意度有所下滑。

究竟应当怎样评价台湾的民主呢？以下一些看法可供参考：

“从多党制、三权分立、直接选举、言论自由这些大框架来看，台湾民主已经建立”。

“台湾已经具有西方民主政治的符号与要素”。

“台湾开始具有民主的雏形”。

“其实只能说台湾处于民主发展的初期阶段”。

“台湾做到民主制度转型的第一步骤：抛弃威权体制，直选，政权和平转移；而第二步骤：民主深化与巩固尚未做到”。

“有宪法不等于有宪政，有民主制度不等于有民主的实现”。

“有一个很好的民主口号，但整个内容一塌糊涂”。

“台湾民主政治所造成的‘仇恨政治’，最终会给社会带来很大的苦果”。

“除了程序正义的选举之外，对于实质正义所应该包含的政策质量、社会正义、操守道德、思辨民主等内涵，才是真正决定民主质量更重要的元素。这些实质要素的成熟与进步是没有止境的，需要长期的养分，来成为人们生活方式的一部分，这些是台湾政治下一阶段追求的目标”。

“推动民主过程中不可能每个项目都那么理想，包括选举风气不正、政商挂钩、法令监督不周、司法权威性不够等这些问题都需要检讨和完善。”

“台湾只讲立场不问是非的民主特色有待改善的地方还很多”。

“必须经过更长一点的时间，整个社会的稳定度更稳，政权轮替也没有什么问题，那路就大概走完了。西方已经走完，但它经过很长的时间。台湾还在摸索之中。”

“就民主的文化素养及其本质要求而言，台湾还差得很远，它的民主政治实践告诉世人，台湾现有的是水土不服的民主政治”。

“台湾政治对立严重，民主遭受逆流，根本在于缺乏真正民主。说自己民主，对方不民主。其实多是假民主。”

显然内行人的看法也不一致。

台湾民主已经走过一段艰辛的路程，有收获，也有遗憾。怎样做出正确的评价，关键在于要用什么标准来衡量。应当说，许多人是以西方的标准来衡量一切的，亨廷顿所界定的民主重点在于民主的程序（选举）而不是民主的实质（结果）。因此，局外人多是只看制度，并不关心民主的实践，不关心民主政治对台湾社会带来怎样的影响，造成怎样的后果，也不关心台湾人民的感受与付出的代价。

在所谓“第三波民主化浪潮”中，不少东亚国家和地区走上民主政治的道路，同时也出现不少问题。一位西方学者在《东亚民主正体的进步与局限》一文中指出：东亚地区民主有了进步，但也出现困境，有的甚至会“停滞在政治上的完全竞争根本无由实现的阶段”，因而他认为“东亚的民主巩固仍可能包含着独特或前所未有的特色”。

这就意味着不能简单地套用西方的民主模式，还要寻找民主化的本地特色或

东方模式。因此，在研究台湾民主政治时，不仅要了解它的真实情况、发展水平，还要总结几十年来台湾民主实践的经验教训，探讨怎样才能发扬民主政治的优点，克服其缺点，创造出适用于当地的制度、法律与游戏规则，促进民主的深化与巩固，才能让民主政治真正造福于台湾人民。

在陈水扁当权时期，一位早年从事台湾民主运动、年逾古稀的民进党大佬对我说：“现在台湾的民主让我失望，与我们当年的理想距离太远”。我说，我可以理解你的政治心理。理想总是完美的，而社会实践则是多样的，出现问题乃至曲折、反复也是正常的，不可能一走上民主政治就能一帆风顺。台湾摆脱威权统治才二十年，而民主政治的巩固需要经过几代人的努力。提升公民意识，建设公民社会，还有很长的路要走。他说，对于我这种“同情的理解”，他感到欣慰。

（《天益网》2009年4月29日）